

BILAN DÉBAT PUBLIC

Projet de parc éolien en mer des îles d'Yeu et de Noirmoutier

2 MAI - 7 AOÛT 2015

dressé par le président
de la Commission nationale
du débat public

LE 5 OCTOBRE 2015

BILAN DÉBAT PUBLIC

Projet de Parc éolien en mer des îles d'Yeu et de Noirmoutier

2 MAI - 7 AOÛT 2015

.....

SOMMAIRE

INTRODUCTION	4
LE PROJET SOUMIS À DÉBAT	5
LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉOLIEN EN MER EN FRANCE : UN CONTEXTE PARTICULIER, SOURCE D'INTERROGATIONS SUR L'OPPORTUNITÉ DU DÉBAT	5
La nécessité de communiquer les études pour apprécier les enjeux du projet dans leur ensemble.....	6
UNE TRANSITION ÉNERGÉTIQUE NÉCESSAIRE AUX YEUX DU PUBLIC.....	7
DES INTERROGATIONS SUR LE MODÈLE ÉCONOMIQUE DU PARC	7
Un coût de l'électricité excessif.	7
Une énergie intermittente peut-elle être rentable ?	8
Des précisions attendues sur les retombées fiscales et les compensations ..	8
L'IMPACT VISUEL CRISTALLISE LES OPPOSITIONS	9
Des simulations visuelles à enrichir	9
ENVIRONNEMENT : DES « IMPACTS CUMULÉS » IDENTIFIÉS PENDANT LE DÉBAT.....	10
Une priorité : préserver les milieux naturels	10
Une expertise complémentaire décidée par la CNDP.....	11
COMMENT PRÉSERVER LA PÊCHE PROFESSIONNELLE ?	11
Malgré une concertation en amont des pêcheurs, des insatisfactions demeurent	12
Assurer l'ouverture du futur parc à la pêche, dans les meilleures conditions de sécurité possible	12
QUEL IMPACT SUR LES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES ?	12
L'attente de retombées industrielles	13
L'attractivité touristique du littoral vendéen doit être sauvegardée	13
LE DÉROULEMENT DU DÉBAT	14
Une mobilisation faible pour un projet peu connu du grand public	14
L'évaluation quantitative et qualitative du débat	15
CONCLUSIONS ET SUITES DU DÉBAT	16

INTRODUCTION

Saisie le 25 novembre 2014 par le président de la société « Éoliennes en Mer de Vendée »¹ d'un projet de parc éolien en mer au large de ces deux îles, la Commission nationale du débat public (CNDP) a décidé le 3 décembre 2014 d'organiser elle-même un débat public et d'en confier l'animation à une commission particulière.

Elle a en effet considéré que :

- le projet revêt un caractère national compte tenu des dispositions de la loi du 3 août 2009 fixant à au moins 23% la part des énergies renouvelables dans la consommation énergétique française d'ici 2020, et de l'objectif de l'arrêté du 15 décembre 2009 fixant à 6 000 MW la capacité des installations d'éoliennes en mer et d'énergies marines à l'horizon 2020 ;
- le projet présente des enjeux socio-économiques importants en raison de l'activité générée pendant la construction et l'exploitation du parc ainsi que de la création d'une filière industrielle mais aussi en raison de ses impacts sur la navigation maritime, la pêche et le tourisme ;
- les impacts du projet (et des aménagements connexes) sur l'environnement, l'avifaune, les mammifères marins, la visibilité et le paysage sont significatifs.

Le même jour, la CNDP a nommé Monsieur Jacques ROUDIER, président de la commission particulière du débat public (CPDP).

Sur proposition de ce dernier, elle a, le 7 janvier 2015, nommé en tant que membres de la CPDP : Mme. Dorothee BRIAUMONT, Mme. Aurélie COUTURE, M. François GILLARD, M. Jean-Marc REBIERE, M. Bruno de TREMIOLLES.

Le 1er avril 2015, la CNDP a considéré le dossier du maître d'ouvrage comme suffisamment complet pour être soumis au débat public. Elle a fixé le calendrier du débat entre le 2 mai et le 7 août 2015 et en a approuvé les modalités d'organisation.

Suite à la demande exprimée auprès de la CPDP par France Nature Environnement, la CNDP a décidé, le 2 juillet 2015, de faire procéder à une expertise complémentaire portant sur la question du bruit généré par le projet de parc éolien en mer des îles d'Yeu et de Noirmoutier, que ce soit en phase de construction ou d'exploitation. Cette expertise a été confiée au bureau d'études SOMME (Société d'Observation Multi-Modale de l'Environnement), qui a employé pour cette mission trois ingénieurs de recherche².

¹ Un changement de dénomination sociale a été opéré en mars 2015 et la société rebaptisée «Éoliennes en Mer îles d'Yeu et de Noirmoutier ». L'actionnariat de cette société est partagé entre ENGIE (47%), EDP Renewables (43%) et Neoen Marine (10%).

² A.Jolivet, B.Kindas et D.Mathias, spécialistes de l'acoustique passive et de l'écologie marine.

LE PROJET SOUMIS À DÉBAT

En amont des appels d'offres « éolien en mer » lancés par l'État, les préfets maritimes et les préfets de régions ont été chargés de définir, après concertation, les zones propices, c'est-à-dire techniquement favorables à l'implantation d'éoliennes en mer. Les projets reçus en réponse aux appels d'offres ont ensuite été sélectionnés sur trois critères principaux : la qualité du projet industriel et social, le prix d'achat de l'électricité proposé, le respect de la mer et de ses usages.

En juin 2014, la société « Éoliennes en Mer de Vendée » a remporté l'appel d'offres lancé par l'État sur cette zone. Elle détient la maîtrise d'ouvrage sur l'ensemble des étapes de la vie du parc, de son développement jusqu'à son démantèlement, et s'est associée à Adwen³ pour la fourniture et la maintenance des éoliennes. De son côté, Réseau de transport d'électricité (RTE), responsable du réseau public de transport d'électricité, est chargé de raccorder l'installation au réseau électrique terrestre.

Le parc éolien en mer se situerait sur la façade Atlantique, au large des côtes vendéennes. Le projet prévoit l'installation de 62 éoliennes d'une puissance unitaire de 8MW, soit au total 496 MW. Elles se situeraient à 11,7 km de l'île d'Yeu et à 17,3 km de l'île de Noirmoutier, réparties sur une surface de 83 km². Évaluées à environ 1 900 GWh, la production annuelle moyenne représenterait l'équivalent de la consommation électrique annuelle de près de 750 000 personnes, soit plus de la totalité de la population vendéenne.⁴

Le coût du projet est estimé à 2 milliards d'euros, incluant le raccordement au réseau électrique. Sa mise en service aurait lieu en 2021 pour un démantèlement à partir de 2041, une opération de deux ans dont le financement serait provisionné tout au long de l'exploitation du parc.

Diversifier le mix énergétique, développer une filière industrielle et créer des emplois locaux, gagner en autonomie énergétique, tels sont, pour l'État, les enjeux liés au développement de l'éolien en mer. Le projet suscite néanmoins de fortes préoccupations quant aux impacts sur les paysages, l'environnement et les activités maritimes existantes.

LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉOLIEN EN MER EN FRANCE : UN CONTEXTE PARTICULIER, SOURCE D'INTERROGATIONS SUR L'OPPORTUNITÉ DU DÉBAT

En deux ans, c'est le sixième débat public organisé par la CNDP sur un parc éolien en mer.

Après avoir été retenus à l'issue d'un premier appel d'offres de l'État en 2011, quatre projets de parcs avaient fait l'objet d'un débat en 2013 : au large de Courseulles-sur-Mer, Fécamp, Saint-Brieuc et Saint-Nazaire. La même année, l'État a lancé un second appel d'offres. Deux projets de parc ont été retenus, avec pour maîtrise d'ouvrage le même consortium, l'un au large des îles d'Yeu et de Noirmoutier, et l'autre au large de Dieppe-Le Tréport. Ce dernier a fait l'objet d'un débat public concomitant du 24 avril au 31 juillet 2015⁵.

³ Adwen est la co-entreprise AREVA-GAMESA dédiée à l'éolien en mer.

⁴ Dossier du maître d'ouvrage, p. 6.

⁵ La préparation du débat public s'est faite en concertation avec la CPDP sur le projet de parc éolien en mer de Dieppe – Le Tréport.

À l'issue du débat sur le parc éolien en mer des Deux Côtes en Manche en 2010, la CNDP avait alerté l'État sur une multiplication de débats du même type.⁶ Elle avait souligné l'intérêt d'organiser, pour chacune des façades maritimes, une fois les zones propices définies, un débat public portant sur des options générales⁷ en matière de développement de l'éolien en mer. Ces propositions n'ayant pas été retenues par le gouvernement, chaque projet de parc éolien en mer a fait l'objet d'un débat public, après appel d'offres.

Les débats organisés par la CNDP doivent porter à la fois sur l'opportunité et les caractéristiques du projet. Le choix du site et certaines caractéristiques techniques étant arrêtés par l'État, une partie du public s'est interrogée sur la pertinence de tous ces débats, notamment celui sur le parc des îles d'Yeu et de Noirmoutier.

Dès la réunion d'ouverture, le public a exprimé le souhait d'un débat organisé sur le choix des zones propices. « *L'essence même du débat public n'a [-t-elle] pas été dénaturée?* » demande un participant⁸. La question s'est naturellement posée. Toutefois, nous avons considéré le débat comme nécessaire, puisque le maître d'ouvrage peut décider de se retirer du projet avant la période de « levée des risques », qui s'achèvera en juin 2016. À ce stade, aucune décision définitive n'est prise.

La nécessité de communiquer les études pour apprécier les enjeux du projet dans leur ensemble

Tout au long du débat, le maître d'ouvrage a régulièrement fait référence à deux documents pour appuyer son argumentation : la réponse à l'appel d'offres et l'étude d'impact⁹. « Socle » de son projet, la réponse à l'appel d'offres contient une majorité d'éléments confidentiels, couverts par le secret industriel ou commercial; quant à l'étude d'impact, elle ne sera disponible qu'à la fin de l'année 2017. Parmi les études disponibles, le maître d'ouvrage n'a communiqué que des synthèses. Il a assumé son choix rappelant qu'aucun consortium n'avait diffusé ces documents pendant les précédents débats publics sur les parcs éoliens de Saint-Brieuc, Saint-Nazaire, Courseulles-sur-Mer et Fécamp.

Cette situation a conduit à une très grande insatisfaction du public. Pour pouvoir apprécier les impacts environnementaux dans leur ensemble, les associations environnementales ont demandé dans leurs cahiers d'acteurs que l'intégralité des études soit versée au débat. Au cours du débat et à la demande de France Nature Environnement Pays de la Loire (FNE), la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) a considéré que l'annexe relative à l'environnement dans la réponse à l'appel d'offres était communicable au public¹⁰. Le maître d'ouvrage a indiqué qu'il considérait que cette communication incombait à l'État. La Direction générale de l'énergie et du climat (DGECL), sollicitée par la CNDP, ne s'est pas manifestée.

Cette demande fait d'ailleurs écho à une préconisation de la CRE qui invite l'État à prendre en charge les études d'avant-projet (étude de sol, étude de vent, etc.) et à les communiquer avec le cahier des charges des prochains appels d'offres¹¹, comme le font les britanniques.

« *Je constate simplement que le débat a souffert d'une absence d'informations suffisamment précises pour vraiment l'alimenter* » a déploré un participant lors de la réunion de clôture.

⁶ Réunion plénière des membres de la CNDP, le 2 juin 2010.

⁷ Pour les options générales en matière d'environnement ou d'aménagement du territoire, le ministre de l'Écologie et le ministre concerné demandent à la CNDP d'organiser un débat public.

⁸ Question n°93.

⁹ L'étude traite de façon détaillée de tous les impacts environnementaux, économiques et sociaux du projet.

¹⁰ Décision du 18 juin 2015.

¹¹ Rapport de la CRE « La contribution au service public de l'électricité (CSPE) : mécanisme, historique et prospective » publié en octobre 2014, p.5.

UNE TRANSITION ÉNERGÉTIQUE NÉCESSAIRE AUX YEUX DU PUBLIC

La transition énergétique, le développement des énergies marines renouvelables ou toute autre forme d'énergie décarbonnée, ont fait l'objet d'une large approbation du public tout au long du débat (réunions, cahiers d'acteurs, avis).

Le thème de la « sobriété énergétique » a souvent été mentionné : elle imposerait de réduire notre consommation. L'initiative Terre Innov lancée par le Conseil départemental de Vendée, et à laquelle le maître d'ouvrage est très activement associé, a été positivement perçue : elle a pour objectif de réaliser un diagnostic énergétique à l'échelle du territoire, et d'intégrer de manière innovante et durable les énergies renouvelables.

Parmi les cahiers d'acteurs déposés, tous, à l'exclusion de celui de l'association NENY « Non aux éoliennes entre Noirmoutier et Yeux », apportent leur soutien au projet de parc éolien comme ressource d'énergie renouvelable s'inscrivant dans la politique de transition énergétique de la France. Il s'agit d'associations environnementales (FNE, Vendée Nature Environnement, LPO, COORLIT), de collectivités locales (communes de l'Île d'Yeu ; communautés de communes du Pays de Saint Gilles, de l'île de Noirmoutier ; Carène-Nantes métropole ; Conseil régional, Conseil départemental de la Vendée ; SYDEV Vendée Energie), du secteur industriel (CCI des Pays de la Loire, de Vendée et de Nantes-Saint-Nazaire, cluster maritime français), du Conseil économique, social et environnemental (CESE) des Pays de la Loire et d'associations citoyennes (« Yeux demain » et « Virage Énergie Climat Pays de la Loire »).

Toutefois, pour beaucoup d'entre eux, ce soutien reste conditionné à la création d'emplois locaux et à la préservation des milieux naturels.

L'État a déjà annoncé un troisième appel d'offres sur l'éolien en mer pour fin 2015 ou début 2016, et les préfets de régions et les préfets maritimes ont engagé des concertations pour définir les « zones propices ». Dès la réunion d'ouverture, le représentant de la DREAL a indiqué qu'il n'y aurait pas de nouvelle proposition de zone propice sur cette portion du littoral atlantique. Cet élément a été reçu très positivement par les pêcheurs et les élus locaux, et a contribué à la sérénité du débat.

DES INTERROGATIONS SUR LE MODÈLE ÉCONOMIQUE DU PARC

C'est cette thématique qui a enregistré le plus de questions au cours du débat. Le modèle économique et ses composantes financières, dans le cadre de l'appel d'offres, ont été ressentis par l'ensemble des publics du débat comme immuables. Aucune marge de manœuvre ou possibilité d'évolution ne leur semble possible, que ce soit sur le prix du kWh, jugé très excessif, les retombées fiscales et la contribution des citoyens à la contribution au service public de l'électricité (CSPE).

Un coût de l'électricité excessif

Le coût de l'éolien est jugé excessif par le public, en particulier son prix de rachat dont le caractère confidentiel suscite agacements et crispations. Le prix d'achat proposé est en effet gardé secret par le consortium en raison de la concurrence qui pourrait exploiter les données, notamment dans le cadre d'un nouvel appel d'offres. De son côté, l'État n'est pas autorisé à le communiquer, une clause de confidentialité étant inscrite au contrat signé avec le lauréat.

Cela étant, en se basant sur les réponses aux appels d'offres de 2011 et 2013, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) a évalué le coût moyen de l'éolien en mer à 200 € le MWh. C'est ce chiffre qui est cité comme référence dans le dossier du maître d'ouvrage.

Pour l'association NENY, le prix de cette énergie éolienne est exorbitant : « *6 fois plus cher que le prix du marché !* »¹². Cet élément justifierait à lui seul l'abandon du projet, pour notamment éviter une augmentation constante de la facture d'électricité.

Les professionnels du secteur ont expliqué que les prochains appels d'offres verraient une réduction du prix de rachat. Grâce à des progrès sur l'industrialisation de la chaîne de production, la technologie et l'optimisation des moyens de maintenance, ils pourraient proposer un prix entre 100 et 120 € du MWh, alors que le prix de l'électricité d'origine nucléaire est appelé à augmenter¹³. Cette baisse n'aurait pas de répercussions sur le projet des îles d'Yeu et de Noirmoutier, le prix de rachat étant contractuel.

« *La taxe de contribution au service public de l'électricité (CSPE) que nous payons sur notre facture EDF est de l'ordre de 20€ par an et par foyer. Ces projets Eoliens offshore vont-ils faire augmenter cette taxe ou est-ce déjà inclus ?* »¹⁴ Le maître d'ouvrage s'est longuement exprimé sur la CSPE en réponse à des interventions sur l'alourdissement excessif de la facture d'électricité payée par les citoyens. En effet, si l'État soutient l'investissement du maître d'ouvrage, il le fait par le biais de la CSPE, payée par tous les consommateurs d'électricité. Le maître d'ouvrage a rappelé que cette taxe finance les surcoûts liés aux tarifs de l'électricité produite à partir d'énergies renouvelables, mais aussi la production d'électricité dans les zones non connectées au système électrique européen et les surcoûts liés aux tarifs sociaux.

Une énergie intermittente peut-elle être rentable ?

Que ce soit en réunion publique ou sur le site de la CPDP, certains se posent la question de la rentabilité d'un tel parc. En prenant les parcs éoliens terrestres en exemple, ils soulignent en particulier le problème de l'intermittence et de la sous-utilisation.

« *Les responsables politiques pourraient-ils expliquer en quoi cette filière est économiquement rentable pour le pays sachant que (...) deux sociétés déjà bien malades, Areva Allemagne et Gamesa Espagne¹⁵ ont déjà beaucoup licencié récemment ?* »¹⁶. Plusieurs questions ont été posées sur les difficultés actuelles d'Areva et leur impact éventuel sur le projet. Le maître d'ouvrage s'est voulu rassurant : il a rappelé que Gamesa cumule 21 ans d'expérience dans l'éolien, et renforce celle acquise par Areva dans l'éolien en mer.

Des précisions attendues sur les retombées fiscales et les compensations

Mesures compensatoires environnementales, taxe spécifique à l'éolien en mer, mesures d'accompagnement : nombreuses ont été les demandes de précision sur ce que recouvrent réellement ces différents termes. Estimée à environ 7 millions d'euros par an, une taxe spéciale serait versée par le maître d'ouvrage si le parc était construit. La moitié serait versée aux communes littorales, un tiers au comité national des pêches et le solde restant aux projets de développement durable sur le littoral.

¹² Point de vue n°5.

¹³ La fabrication de nouvelles centrales, le démantèlement des anciennes, les nouvelles normes, la gestion des déchets sont les raisons invoquées pour expliquer cette tendance.

¹⁴ Question n°82.

¹⁵ En mars 2015, AREVA s'est allié à Gamesa, créant Adwen, co-entreprise dédiée à l'éolien en mer.

¹⁶ Question n°86.

Pendant l'atelier tenu à Noirmoutier sur la question des retombées fiscales, il a été demandé que l'utilisation de ces taxes par les communes concernées soit concertée avec les habitants pour des projets en lien avec le développement durable.

Pour les pêcheurs, des compensations sont aussi à définir pour la période de construction, qui est la période de plus forte perturbation du milieu.

S'agissant des mesures d'accompagnement, le maître d'ouvrage souhaite proposer des initiatives en lien direct avec le développement durable. Ces mesures seraient établies en concertation avec l'ensemble des acteurs du territoire.

Quant aux mesures compensatoires environnementales, elles ne sont pas à proprement parler de nature financière, elles seront définies après les résultats de l'étude d'impact.

L'IMPACT VISUEL CRISTALLISE LES OPPOSITIONS

La problématique de l'impact visuel a suscité le plus d'avis au cours du débat. Elle a été soulevée, de manière constante et appuyée, lors de chacune des réunions publiques. 50% des avis défavorables recueillis pendant les débats publics reposent sur l'impact visuel. Pour beaucoup, le projet semble s'attaquer à la mer, « *le lieu du grand large et des espaces ouverts* ».

Des simulations visuelles à enrichir

Pendant les précédents débats sur l'éolien en mer, le public s'est montré soucieux de l'impact paysager des éoliennes. S'inspirant de ce constat, la CPDP a organisé un atelier préparatoire, quelques semaines avant le lancement du débat. L'objectif était de définir avec le public, les meilleurs moyens de visualisation du futur parc et la pertinence de ceux proposés par le maître d'ouvrage. À cette fin, il a été fait appel à des experts¹⁷ qui ont conclu à la sincérité de la démarche employée par le maître d'ouvrage, comme à la pertinence de la méthodologie. Le consortium assume d'ailleurs pleinement le caractère visible du parc.

« *Seule une pluralité de supports de qualité (photomontages, vidéos, etc.) permet de rendre compte des impacts visuels du projet* » a souligné un citoyen pendant l'atelier. Au total, 38 photomontages auront été présentés par le maître d'ouvrage, dont 13 disponibles en grand format, à partir de 19 lieux de prises de vue. Les critiques ont porté sur le fait que des clichés n'ont pas été pris pendant le plein été, qui correspond au maximum de luminosité et de fréquentation du littoral concerné.

Le maître d'ouvrage s'est engagé pendant le débat à mettre à disposition du public de nouveaux photomontages, réalisés à différentes heures de la journée, notamment la nuit, et tenant compte de l'orientation solaire et des différentes conditions de visibilité (ensoleillé, nuageux, couvert...).

Dans ses réponses aux questions du public, le maître d'ouvrage reconnaît que le parc éolien en mer des îles d'Yeu et de Noirmoutier modifierait la perspective sur le littoral : il serait visible depuis les îles d'Yeu et de Noirmoutier par temps clair ainsi que depuis certains points du littoral.

Les participants s'inquiètent en particulier du balisage lumineux de nuit. « *C'est un joli arbre de Noël!*, ironise l'un d'entre eux. *Le seul petit problème, c'est que Noël va durer 365 nuits, avec de jolies lumières qui clignoteront non stop...* ». Ce balisage, imposé par la réglementation en vigueur, est destiné à la sécurité maritime et aérienne.

¹⁷ Notamment celui qui avait expertisé les productions présentées par le porteur du projet de parc éolien au large de Saint-Nazaire.

La Direction générale de l'aviation civile a en effet rappelé que les constructions de plus de 80 mètres devaient faire l'objet d'un balisage aéronautique (blanc et rouge la nuit). Le maître d'ouvrage a proposé une adaptation du balisage aéronautique nocturne par un balisage partiel, préoccupation confirmée en séance publique par le représentant de la direction générale de l'aviation civile.

Ce sont les habitants des îles d'Yeu et de Noirmoutier qui ont exprimé leurs craintes de manière plus vigoureuse. Certains craignent « *que l'image de l'île souffre* » ou encore que « *des paysages exceptionnels soient détruits* ».

D'autres, minoritaires, ont exprimé un point de vue différent : « *il n'est pas interdit, pour certains, de trouver élégant ces moulins à vent de l'ère industrielle* ».

Le public a insisté pour que soit étudiée l'option d'un éloignement du parc, afin d'atténuer l'incidence sur le plan visuel. S'agissant de cette demande, le maître d'ouvrage a rappelé pendant la réunion publique de Noirmoutier qu'un éloignement supplémentaire pourrait conduire le projet à des profondeurs techniquement inaccessibles et ce, sans compter les conflits d'usage avec la pêche.

L'atelier et la réunion publique dédiés au raccordement du parc au réseau électrique national ont conduit RTE à apporter des réponses concernant le traitement du raccordement sur le plan paysager. Les unités paysagères côtières concernées, comme le marais breton, font l'objet de multiples dispositions réglementaires de protection. RTE a rappelé ses engagements, notamment l'enfouissement des câbles et la concertation autour des hypothèses de tracé. Des mesures qui apparaissent indispensables aux habitants qui ne voudraient pas cumuler l'impact visuel des éoliennes à celui de lignes électriques visibles.

ENVIRONNEMENT : DES « IMPACTS CUMULÉS » IDENTIFIÉS PENDANT LE DÉBAT

Enjeux majeurs, les impacts environnementaux ont été soulevés à chaque réunion publique. Le débat a pourtant semblé limité. On l'a vu, le public a vivement regretté que des études importantes soient toujours en cours de réalisation, en particulier l'étude d'impact, et que celles disponibles soient seulement communiquées sous forme de synthèses. Les acteurs environnementaux ont également exprimé, à chaque réunion publique, leur souhait d'être associés dès maintenant aux études en cours.

Une priorité : préserver les milieux naturels

Les associations environnementales, comme les citoyens, ont alerté le maître d'ouvrage sur les effets cumulés du projet auxquels s'ajoutent ceux liés à d'autres activités sur la zone, telles que la future construction du parc éolien au large de Saint-Nazaire, l'extraction de granulats sur le site de la Lambarde et l'aménagement des ports de Yeu et Noirmoutier.

Les associations environnementales et certains citoyens ont répertorié, notamment lors de l'atelier du 29 juin, les impacts pouvant affecter l'avifaune, les chauves-souris, les milieux et animaux marins et les écosystèmes à tous les stades du chantier. L'Agence des Aires Marines protégées s'est inquiétée de la zone dans laquelle s'inscrit le projet. En effet, ce dernier se situe à proximité de sept sites Natura 2000. L'Agence a recommandé la mise en place d'une instance de suivi scientifique pluridisciplinaire et indépendante, dès maintenant jusqu'à la phase d'exploitation du parc. Plus largement, elle souhaite que les maîtres d'ouvrage des parcs éoliens mettent à disposition les données acquises sur le patrimoine naturel. Une demande appuyée par France Nature Environnement (FNE) qui attend de l'État qu'il élabore et diffuse une base de données intégrant l'ensemble des conclusions issues des études d'impact des autres parcs éoliens en mer.

Sans nier les impacts environnementaux, le maître d'ouvrage assure que le projet a été pensé pour en minimiser les effets. Des mesures d'évitement, de réduction, de compensation et de suivi sont attendues, notamment la mise en place de « rideaux de bulles » pour limiter l'impact sonore pendant les travaux ou l'abandon des peintures « antifouling »¹⁸ sur les fondations. Il a par ailleurs été interpellé, à plusieurs reprises, sur l'utilisation du terme « modéré » pour qualifier certains impacts, notamment dans les synthèses des études. Il conviendrait de ne pas qualifier ces impacts, comme le recommande l'Autorité environnementale dans ses avis sur les projets de parcs éoliens en mer de Fécamp et au large de Saint-Nazaire.

Les questions sur les constituants des éoliennes ont permis de connaître leur taux de recyclage au moment du démantèlement que le maître d'ouvrage estime à 80%. Les 20% restants n'ont pas actuellement de circuit de traitement spécifique.

Les échanges ont également porté sur l'empreinte écologique du projet ; selon l'étude faite par le maître d'ouvrage, cinq années de production seraient nécessaires pour compenser l'empreinte carbone.

Une expertise complémentaire décidée par la CNDP

Présentés en réunion publique¹⁹, les résultats de l'expertise sur le bruit, décidée par la CNDP à la demande France Nature Environnement, ont été bien accueilli et ont apporté des éclairages en analysant les retours d'expérience des parcs éoliens en mer à l'étranger.

Les impacts en phase travaux sur la faune marine peuvent en effet être violents, allant de la fuite jusqu'à la mort, en passant par la perte d'audition... Pour autant, il existe des solutions pour réduire les impacts acoustiques et l'étude n'exclut pas un retour à l'état initial voire une augmentation de la faune, à moyen et à long termes.

Les participants se sont exprimés sur l'importance de la prise en compte des impacts cumulés, la nature et la proportion des différents matériaux immergés constituants les éoliennes.

Le maître d'ouvrage confirme que des études sont en cours afin d'établir un état initial de l'environnement. Il est prêt à compléter ces études par des études complémentaires, recommandées par les intervenants en débat public, sur le recensement des amphihalins (poissons migrateurs), des mammifères marins, l'atténuation de la propagation acoustique lors de la construction, le bruit généré par des éoliennes en fonctionnement et le suivi de l'effet récif sur les fondations.

COMMENT PRÉSERVER LA PÊCHE PROFESSIONNELLE ?

La pêche professionnelle est une activité ancienne et importante, en Vendée et plus largement dans la région des Pays de la Loire. Les conséquences du projet sur la pêche constituent une préoccupation très largement partagée par beaucoup d'intervenants dans le débat.

Les marins resteront vigilants à ce que leurs propositions visant à lever les incertitudes des impacts soient prises en compte.

¹⁸ Peinture anti-salissures, qui empêche la colonisation des algues et des coquillages.

¹⁹ Réunion « Pêche et sécurité maritime », le 29 juillet 2015.

Malgré une concertation en amont des pêcheurs, des insatisfactions demeurent

« *S'il faut faire un parc, c'est là* » ont confirmé deux pêcheurs de l'île d'Yeu en réunion publique, rappelant que leur profession a contribué au choix de la zone du projet. Ils ont regretté que le projet retenu par l'État au terme de l'appel d'offres, n'ait pas été celui auquel ils avaient été le plus étroitement associés en amont. Ils ont indiqué leur insatisfaction sur les choix faits dans le projet actuel, sur l'implantation des éoliennes en quinconce et sur le câblage électrique à l'intérieur du parc, sachant qu'il s'agit essentiellement d'une pêche aux arts dormants dans cette zone.

Le schéma de câblage retenu est en « étoile » autour du poste de raccordement disposé au centre du champ éolien. Les couloirs entre chaque rangée d'éoliennes étant traversés plusieurs fois par les câbles sous-marins, certains types de pêche seront compromis à cause de ces nouveaux obstacles. Malgré les demandes, le maître d'ouvrage ne pourra modifier ce schéma. Il a justifié ce choix pour des raisons techniques et économiques.

Pour les pêcheurs, le tracé des câbles de liaison électrique au sein du parc reste néanmoins à approfondir. Le maître d'ouvrage a précisé que la protection des câbles par ensouillage ou enrochement est en cours d'étude selon la nature des fonds marins.

Assurer l'ouverture du futur parc à la pêche, dans les meilleures conditions de sécurité possible

Les dispositions réglementaires qui seront prises au titre de la sécurité en mer seront déterminantes pour la poursuite des activités de pêche existantes.

Il est prévu qu'un Plan d'intervention maritime (PIM) spécifique au parc éolien soit rédigé par le maître d'ouvrage, notamment en lien étroit avec la Préfecture Maritime. Le plan serait également établi en concertation avec les marins. Son objectif est de permettre le maintien, en sécurité, des activités existantes, et en particulier des activités professionnelles. La réglementation maritime serait élaborée par étapes aux différentes périodes de la vie du projet : construction, exploitation et démantèlement.

La résistance des éoliennes en cas de collision avec un bateau en difficulté, avec le risque d'un affaissement de la structure dans la mer, a été abordée par le public. Le consortium a indiqué que les études de structures sont en cours sans préciser si elles résisteront à ce type d'impact.

Quelques interrogations portent sur la possibilité et les éventuelles modalités d'accès au parc pour les plaisanciers et les plongeurs. Ces derniers s'inquiètent également du devenir des deux épaves présentes sur la zone d'implantation des éoliennes, qu'ils ont l'habitude de visiter. La décision de maintenir ou non ces activités dans le parc reviendra également au Préfet Maritime, sur la base d'une étude de risques réalisée par le maître d'ouvrage et de l'avis d'une Grande Commission Nautique qui réunira les représentants de l'État et des usagers de la mer, en 2017.

QUEL IMPACT SUR LES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES ?

Une très large majorité des participants au débat s'est montrée favorable au développement industriel que le projet pourrait générer. Au niveau local, les deux îles se sont prononcées en faveur du parc qui, selon elles, symbolise l'opportunité d'un nouvel essor économique.

L'attente de retombées industrielles

Au cours du débat, les retombées économiques, tant nationales que régionales et locales, n'ont pas donné lieu à contestation. Pour illustrer ce propos, sur l'ensemble des cahiers d'acteurs, un seul a marqué sa totale opposition au projet dénonçant, entre autre, le coût disproportionné des emplois créés.

« *Oui à ce projet* » répondent beaucoup d'habitants, mais des questions demeurent : combien d'emplois locaux sur le long terme ? Et quelle stratégie sera développée par les partenaires industriels pour élargir leurs champs d'action, notamment à l'export ?

Pendant les trois années de la phase de construction, 1 500 emplois directs seraient mobilisés.

La maintenance et l'exploitation du parc mobiliseraient 125 emplois directs sur 20 à 25 ans.

Sur la création effective d'emplois, le maître d'ouvrage est resté très vague : « mobiliser » n'est pas « créer »...

Pour que ce projet bénéficie en priorité aux habitants du territoire, les participants ont souligné qu'il faut dès maintenant mobiliser tous les acteurs du territoire que ce soit le tissu des PME, les élus, les enseignants, et les habitants...

Le manque de données sur cette nouvelle éolienne de 8MW, qui n'est pour l'instant qu'un prototype, a été parfois frustrant pour le public. Les ateliers et les débats ont néanmoins permis d'avoir des précisions sur ses caractéristiques et ses éléments constitutifs.

L'attractivité touristique du littoral vendéen doit être sauvegardée

Il s'agit aussi de noter que les retombées industrielles ne séduisent pas vraiment les propriétaires de résidence secondaire. Certains, minoritaires, considèrent que ces nouveaux emplois seront loin de compenser les pertes d'emplois dans le tourisme, le commerce, le bâtiment et l'artisanat ; des pertes liées selon eux à un risque de diminution de l'affluence touristique.

Premier département touristique de la côte Atlantique et second de France, la Vendée accueille nombre de stations balnéaires, ports de plaisance et activités nautiques. Il a donc semblé opportun à la CNDP que le calendrier du débat s'étende de mai à début août, permettant à la fois l'expression des professionnels du tourisme avant la période d'affluence, et des résidents secondaires et vacanciers durant l'été.

Quel serait l'impact du parc sur l'affluence touristique et les activités économiques associées ? Sur ces sujets, le maître d'ouvrage s'est montré confiant au vu des retours d'expérience relatifs aux parcs d'Europe du Nord. Une étude relative aux impacts socio-économiques du parc sur les activités préexistantes sur la zone est en cours, qui alimentera de dossier de l'étude d'impact, et dont les résultats seront mis à disposition du public en septembre 2016.

Plusieurs cahiers d'acteurs font état de l'optimisme de certains représentants associatifs et institutionnels, qui voient dans le projet une opportunité de développer l'offre touristique vendéenne vers un tourisme industriel.

Le maître d'ouvrage y fait écho en affirmant que son objectif est de contribuer à la création d'un nouveau flux touristique générateur d'activité économique. Il prévoit de mettre à disposition des professionnels du tourisme, des informations sur cette nouvelle filière industrielle. Une information qu'il souhaite « pédagogique, concrète, adaptée à tous les publics, et interactive ». L'atelier consacré au tourisme et aux loisirs nautiques qui s'est tenu en mai a, en ce sens, été fructueux permettant des propositions concrètes : lieu de départ de l'organisation des visites, type de navires à utiliser en fonction du type de public visé, ou encore formation de guides spécialisés.

Au final, la question des retombées potentielles du parc éolien sur le tourisme n'a été que faiblement évoquée lors du débat. Elle semble préoccuper les résidents secondaires plus que les professionnels du tourisme, qui se sont peu mobilisés, y compris avant la période estivale.

LE DÉROULEMENT DU DÉBAT

Une mobilisation faible pour un projet peu connu du grand public

La mobilisation du public a été un sujet de préoccupation pour la CPDP dès la phase préparatoire du débat, et cela pour plusieurs raisons. D'une part, aucun débat public n'avait encore eu lieu en Vendée. Contrairement à d'autres territoires habitués aux débats publics, la procédure n'était donc pas connue. D'autre part, il fallait mobiliser les propriétaires des résidences secondaires, qui couvrent le territoire de Noirmoutier à 70%. Enfin, si une concertation préalable avait été menée, depuis 2011 par le consortium auprès des acteurs du territoire et depuis 2014 dans le cadre de l'instance de Suivi et de Concertation préfectorale²⁰, le grand public a néanmoins semblé peu informé du projet comme en témoigne un des participants: « *Je suis surpris d'observer que beaucoup de personnes ignorent encore [son] existence* »²¹.

Pour favoriser la participation du plus grand nombre, la CPDP a organisé deux ateliers préparatoires en amont du débat.

Le premier s'est déroulé en février 2015, réunissant une vingtaine d'associations²². La CPDP souhaitait ainsi appréhender les attentes du milieu associatif local concernant l'organisation et les modalités du débat.

Les associations qui n'avaient pas pu assister à l'atelier préparatoire ont reçu un courrier présentant le débat public auquel était joint un questionnaire sur leurs attentes.

Certains supports de communication propres au débat public, notamment l'affichage grand format, n'ont pu être utilisés en raison de la réglementation protégeant la façade littorale. Cela étant, la CPDP a sollicité les organismes touristiques locaux, pour relayer la tenue du débat public, le littoral vendéen étant une zone touristique de forte affluence. La presse locale et régionale a suivi le débat, mais le contenu des articles, plutôt factuel, n'a quant à lui pas vraiment lancé le débat.

Huit réunions publiques ont été organisées. Le débat s'est déroulé dans un climat serein et devant un public attentif.

Si la réunion d'ouverture a mobilisé 170 personnes le 12 mai 2015 à Noirmoutier, les trois réunions suivantes n'ont cependant enregistré qu'un total de 180 participants. Le débat a d'abord eu du mal à trouver son public, mais l'arrivée estivale des propriétaires de résidences secondaires lui a donné un nouveau souffle. Le début du mois de juillet a constitué un tournant dans le débat avec une participation active des résidents secondaires et un poids plus important accordé à l'impact paysager. Ce fut particulièrement le cas à l'Île-d'Yeu, où la réunion organisée le 21 juillet a réuni 250 personnes, la mobilisation la plus importante pour les réunions publiques. La retransmission de deux réunions²³ sur Internet a également séduit, avec 250 connections enregistrés. La mobilisation est néanmoins restée assez faible, l'ensemble des réunions ne rassemblant pas plus de 900 personnes.

²⁰ Le 12 novembre 2014, le préfet maritime de l'Atlantique et le préfet de la Vendée ont installé officiellement l'instance de Concertation et de Suivi, afin d'échanger sur les conditions de la participation de tous les acteurs à l'élaboration du projet.

²¹ Avis n°21.

²² Atelier du 16 février 2015 auquel avaient été invitées 70 associations.

²³ Réunion d'ouverture et réunion à l'Île-d'Yeu le 21 juillet.

Par ailleurs, quatre ateliers thématiques ont eu lieu, permettant d'approfondir certains des principaux enjeux du débat: le tourisme, le raccordement électrique, les impacts environnementaux, et les impacts économiques. Ils ont réuni au total une centaine de personnes.

Les élèves de deux lycées professionnels de La Roche-sur-Yon (lycée polyvalent Alfred Kastler-Guitton et lycée Saint-François d'Assise) ont aussi participé à des ateliers, mais sous une forme plus ludique. Les lycéens ont participé à des jeux de rôles autour du projet. Au total, 77 lycéens y ont pris part, issus de trois classes différentes.

Enfin, en organisant six débats mobiles, la CPDP est allée à la rencontre des citoyens sur leurs lieux de vie et de loisirs: marchés, zone commerciale, festival du cerf-volant « à tout vent » à Notre-Dame-de-Monts, Course Croisière des Ports Vendéens... Ces débats ont permis de toucher au total environ 400 visiteurs. Ce mode de participation qui permet de mobiliser un public différent de celui des réunions ou ateliers, aurait mérité d'être démultiplié.

Rappelons que le bilan de la participation fait état de 4 000 visiteurs uniques sur le site Internet du débat, 109 questions, 42 avis, 26 points de vues dont 19 cahiers d'acteurs et 7 contributions.

L'évaluation quantitative et qualitative du débat

Sous l'impulsion de la CNDP, chaque débat fait maintenant l'objet d'une évaluation.

Peu de questionnaires ont été récoltés dans le cadre du débat sur le parc éolien en mer des îles d'Yeu et de Noirmoutier²⁴. Ils mettent toutefois en exergue certains éléments qui, bien qu'à considérer avec précaution, semblent intéressants à souligner.

La quasi-totalité des sondés ont jugé les modalités du débat et les intervenants pertinents et, dans une moindre proportion, que le maître d'ouvrage avait répondu aux questions et s'était montré à l'écoute des arguments. Une appréciation qui est néanmoins en contradiction avec certaines interventions entendues au cours des réunions.

90% des répondants ont estimé que le débat auquel ils avaient pris part leur avait permis de s'informer, 70% de forger leur opinion, 57% d'exprimer leur point de vue (36% ne se prononçant pas sur ce dernier point). Si deux tiers pensent qu'il permet d'enrichir le projet, le reste des participants estime qu'il est inutile. Ces dernières données témoignent probablement d'une certaine résignation du public face à la faible marge d'évolution du projet.

Une analyse qualitative a également été effectuée en partenariat avec les élèves de l'Institut de Géographie et d'Aménagement (IGARUN) de l'Université de Nantes. Ils ont établi une liste de critères à observer lors des séances publiques : nombre et qualité des participants, disposition de la salle, modalités d'animation et distribution de la parole, contenu des échanges. Un micro-trottoir a également été réalisé à l'occasion des débats mobiles.

Concernant l'organisation du débat, le rapport souligne l'intérêt des ateliers mis en œuvre par la CPDP. Ces derniers semblent plus propices aux échanges que les réunions publiques qui ressemblent plus à une conférence, avec la possibilité de poser des questions, qu'à un réel débat.

Leur rapport souligne enfin que, pour certains participants, le débat s'apparente plus à un outil de légitimation du projet qu'à une réelle phase de réflexion collective et de co-construction.

²⁴ 42.

CONCLUSIONS ET SUITES DU DÉBAT

Les retombées industrielles durant la construction, la limitation des impacts sur l'environnement, la poursuite des activités de pêche actuellement pratiquées dans la zone, l'information et la concertation après le débat public, ont nourri les échanges.

Les participants ont regretté le manque d'informations et de données soumises au débat. Ce dernier n'a donc pas semblé répondre à toutes les attentes, mais l'appréciation du projet est globalement favorable. Elle reste néanmoins conditionnée à plusieurs demandes.

Le public attend un calendrier précis des engagements pris par le maître d'ouvrage au cours du débat, notamment sa volonté d'associer le grand public, avec les associations environnementales et les scientifiques, aux études en cours. Le maître d'ouvrage a proposé la création d'un groupe d'intérêt scientifique pour assurer le suivi environnemental du parc, une idée soutenue par FNE et l'agence des Aires marines protégées. Cette dernière a insisté pour que ces mesures s'appliquent à l'ensemble des parcs prévus en France, nécessitant une coordination entre les différents consortiums.

La concertation institutionnelle dispose d'un cadre, l'instance de concertation et de suivi préfectorale. Cela étant, elle demeure insuffisante face aux attentes exprimées pendant le débat: la poursuite de l'information et de la participation directes des citoyens. Les propositions faites par le maître d'ouvrage y répondent en partie, notamment l'installation d'un bureau local permanent et la création d'un groupement d'intérêt scientifique. La possibilité de rencontres régulières et de dialogue sur le terrain devront aussi être proposées. Les données recueillies nécessiteraient d'être largement diffusées, pas seulement aux habitants et acteurs du territoire, mais aussi comme contribution aux connaissances et recherches faites en particulier sur le milieu marin.

Comme le demande la CRE, il serait souhaitable que l'État prenne en charge les études d'avant-projet et les communique avec le cahier des charges des prochains appels d'offres (avec la possibilité de se faire rembourser par le consortium retenu, comme c'est le cas au Danemark).

Le fait que la Préfecture maritime ne soit pas en mesure d'indiquer les modalités de pêche, ou son interdiction à l'intérieur du parc, est difficilement compréhensible par les divers usagers de la mer et, en particulier, les pêcheurs pour lesquels cette question est fondamentale.

Ceci est d'autant plus mal ressenti que quatre projets de parcs éoliens en mer sont aujourd'hui assez avancés pour que ces aspects aient été clarifiés au moins dans leurs principes. Au plan réglementaire les procédures d'autorisation de navigation et de pêche dans ces parcs, sont arrêtées après consultation de la Grande Commission Nautique et sont totalement indépendantes du débat public portant sur l'opportunité du projet. Il en est de même pour les questions d'atterrissage et de raccordement au réseau de distribution de l'électricité qui dépendent également d'une procédure spécifique.

Cette dichotomie des diverses procédures, indéniablement liées à la mise en œuvre du projet, et leur absence de synchronisation ont pour effet de réduire encore le champ de réflexion du débat public, déjà très contraint par le cadrage très strict issu des résultats des appels d'offres.

Ce débat a été confronté à d'autres difficultés :

- le refus du maître d'ouvrage d'apporter des éléments économiques et financiers relatifs à son offre alors que le bilan coûts/bénéfices d'un projet est nécessaire à une juste appréciation de son opportunité par le public. Cette position, justifiée par le maître d'ouvrage par des impératifs de confidentialité liés au contexte concurrentiel, n'en est pas moins contraire aux principes de transparence des débats publics. Dans le cas présent, le coût de rachat de l'électricité produite par le parc éolien ayant un impact sur la contribution au service public de l'électricité (CSPE), les interrogations du public à ce sujet sont légitimes.
- La faiblesse de l'étude d'impact, qui ne sera disponible que dans 18 mois alors que c'est l'un des seuls éléments dont le public aurait pu débattre, face à l'impossibilité d'apporter la moindre modification au projet.

Ce constat d'ensemble remet en cause le principe même d'un débat public organisé à ce stade d'avancement d'un projet de parc éolien en mer alors que tout est déjà fixé : le site précis, le nombre et les caractéristiques des éoliennes, ainsi que leur disposition à l'intérieur du parc.

Les débats publics devront désormais être lancés par façade sur l'ensemble des zones propices, afin de recueillir l'avis de tous les acteurs... avant de lancer les appels d'offres sur les zones qui font l'objet d'une adhésion suffisamment large. La mise au point des projets lauréats pourrait alors relever d'une procédure plus légère de concertation locale.

Ce devrait être le cas avant le troisième appel d'offres.

C'est dans ces conditions, qu'en application des principes de la modernisation du dialogue environnemental, la CNDP entend désormais organiser de nouveaux débats, permettant véritablement aux citoyens de s'exprimer et de participer aux décisions, permettant de redonner un sens au débat public, de mieux légitimer les décisions, et de redonner confiance à nos concitoyens.

Ce bilan sera rendu public avant la fin du délai de deux mois suivant la clôture du débat. Le maître d'ouvrage disposera alors de trois mois pour arrêter, expliciter et rendre publique sa décision quant au principe et aux conditions de la poursuite du projet. S'il décide de la poursuite du projet, il devra expliciter les engagements pris pour répondre aux préoccupations exprimées lors du débat public.



Christian Leyrit
Président de la Commission
nationale du débat public



244 boulevards Saint-Germain - 75007 Paris - France
Tél. 01 44 49 85 60 - Fax : 01 44 49 85 61
contact@debatpublic.fr
www.debatpublic.fr